programa final

Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais

INFORMAÇÃO PARA UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA

III Conferência Nacional de Geografia e Cartografia

IV Conferência Nacional de Estatística

Reunião de Instituições Produtoras

Fórum de Usuários

Seminário "Desafios para Repensar o Trabalho"

Simpósio de Inovações

Jornada de Cursos

Mostra de Tecnologias de Informação

27 a 31 de maio de 1996
Rio de Janeiro, RJ BRASIL

IBGE 60 anos 1936-1996

Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permitem pensar e agir à distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade.

Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.

No cenário de contínua inovação tecnológica e mudança de culturas da sociedade contemporânea, as novas tecnologias de informação - reunindo computadores, telecomunicações e redes de informação - aceleram aquele movimento de mobilização do mundo real. Aumenta a velocidade da acumulação de informação e são ampliados seus requisitos de atualização, formato - mais flexível, personalizado e interativo - e, principalmente, de acessibilidade. A plataforma digital vem se consolidando como o meio mais simples, barato e poderoso para tratar a informação, tornando possíveis novos produtos e serviços e conquistando novos usuários.

Acreditamos ser o ambiente de conversa e controvérsia e de troca entre as diferentes disciplinas, nas mesas redondas e sessões temáticas das Conferências Nacionais de Geografia, Cartografia e Estatística e do Simpósio de Inovações, aquele que melhor enseja o aprimoramento do consenso sobre os fenômenos a serem mensurados para retratar a sociedade, a economia e o território nacional e sobre as prioridades e formatos das informações necessárias para o fortalecimento da cidadania, a definição de políticas públicas e a gestão político - administrativa do País, e para criar uma sociedade mais justa.

Simon Schwartzman
Coordenador Geral do ENCONTRO

Promoção

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica
IBGE
Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ABEP

Co-Promoção

Associação Brasileira de Estatística
ABE
Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
ABET
Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva
ABRASCO
Associação Nacional de Centros de Pós-graduação em Economia
ANPEC
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANPOCS
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia
ANPEGE
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANPUR
Sociedade Brasileira de Cartografia
SBC

Apoio

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIRJAN
Academia Brasileira de Letras
ABL
Conselho Nacional de Pesquisas
CNPq
Financiadora de Estudos e Projetos
FINEP
Revista Ciência Hoje

Institutos Regionais Associados

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central
CODEPLAN (DF)
Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A
EMPLASA (SP)
Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A
IPLANRIO (RJ)
Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIDE (RJ)
Fundação de Economia e Estatística
FEE (RS)
Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
METROPLAN (RS)
Fundação Instituto de Planejamento do Ceará
IPLANCE (CE)
Fundação João Pinheiro
FJP (MG)
Fundação Joaquim Nabuco
FUNDAJ (PE)
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEADE (SP)
Instituto Ambiental do Paraná
IAP (PR)
Instituto de Geociências Aplicadas
IGA (MG)
Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis
IPEAD (MG)
Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará
IDESP (PA)
Instituto Geográfico e Cartográfico
IGC (SP)
Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento "Jones dos Santos Neves"
IJSN (ES)
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPARDES (PR)
Processamento de Dados do Município de Belo Horizonte S/A
PRODABEL (MG)
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEI (BA)

Coordenação Geral

Simon Schwartzman

Comissões de Programa

Confege

César Ajara (IBGE)
Denizar Blitzkow (USP)
Jorge Marques (UFRJ)
Lia Osório Machado (UFRJ)
Mauro Pereira de Mello (IBGE)
Speridião Faissol (UERJ)
Trento Natali Filho (IBGE)

Confest

José A. M. de Carvalho (UFMG)
José Márcio Camargo (PUC)
Lenildo Fernandes Silva (IBGE)
Teresa Cristina N. Araújo (IBGE)
Vilmar Faria (CEBRAP)
Wilton Bussab (FGV)

Comissão Organizadora

Secretaria Executiva - Luisa Maria La Croix
Secretaria Geral - Luciana Kanham
Confege, Confest e Simpósio de Inovações
Anna Lucia Barreto de Freitas, Evangelina X.G. de Oliveira, Jaime Franklin Vidal Araújo, Lilibeth Cardozo R.Ferreira e Maria Letícia Duarte Warner
Jornada de Cursos - Carmen Feijó
Finanças - Marise Maria Ferreira
Comunicação Social - Micheline Christophe e Carlos Vieira
Programação Visual - Aldo Victorio Filho e Luiz Gonzaga C. dos Santos
Infra-Estrutura - Maria Helena Neves Pereira de Souza
Atendimento aos Participantes - Cristina Lins
Apoio
Andrea de Carvalho F. Rodrigues, Carlos Alberto dos Santos, Delfim Teixeira, Evilmerodac D. da Silva, Gilberto Scheid, Héctor O. Pravaz, Ivan P. Jordão Junior, José Augusto dos Santos, Julio da Silva, Katia V. Cavalcanti, Lecy Delfim, Maria Helena de M. Castro, Regina T. Fonseca, Rita de Cassia Ataualpa Silva e Taisa Sawczuk

Registramos ainda a colaboração de técnicos das diferentes áreas do IBGE, com seu trabalho, críticas e sugestões para a consolidação do projeto do ENCONTRO.

O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COMO INSTRUMENTO TÉCNICO E POLÍTICO PARA A GESTÃO DO TERRITÓRIO

Bertha K. Becker
Laget / Dep.Geografia - UFRJ

. Em 1991 o Governo Federal estabeleceu um Programa de ZEE para a Amazônia Legal. É, contudo, considerável a imprecisão quanto ao ZEE. Domina uma concepção biofísica do ZEE; é entendido como instrumento para transformar a Amazônia em santuário, ou pelo contrário, para liberar áreas ao uso predatório, ou ainda, na melhor das hipóteses como zoneamento agrícola. Essa imprecisão encobre posições polarizadas quanto ao futuro da Amazônia. Deve a região ser a reserva ecológica do planeta ou uma fonte de riqueza? A preocupação com a qualidade ambiental significa oposição ou oportunidade quanto ao crescimento econômico?

Assume-se que o ZEE é, justamente, um instrumento capaz de romper as posições polarizadas, oferecendo oportunidades de crescimento econômico e uso dos recursos naturais através da qualidade ambiental. Isto, porque tem duas faces, uma técnica e outra política.

1. CONTEXTO

A proposição desse instrumento responde a um novo contexto. Ao nível nacional trata-se do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista caracterizado por forte atuação governamental centralizada e da retomada do planejamento em novas bases. Trata-se também do reconhecimento da inadequação do modelo de ocupação da

Amazônia nas últimas décadas, com impactos negativos sociais e ambientais violentos.

Estas reorientações estão em sintonia com mudanças ao nível internacional, caracterizadas pelo surgimento de um novo padrão de desenvolvimento, sustentável, decorrente da revolução científico-tecnológica e da crise ambiental, esta transforma a natureza em bem escasso. A revolução na microeletrônica e na comunicação gera um novo modo de produzir baseado no conhecimento e na informação, que valoriza a natureza como capital de realização atual e futura. É, portanto, um modo de produzir menos predatório que busca a qualidade total no uso do espaço. Nesse contexto, a natureza assume significados conflitantes, pois que continua ainda a ser fundamento da vida material e cultural de populações nativas e base de recursos indispensável ao desenvolvimento de muitos países, como é o caso do Brasil. Acresce, que a natureza é um valor em si.

Num quadro de economia globalizada, os investimentos são seletivos, alocando-se segundo a maior rentabilidade dos lugares e gerando competitividade territorial.

A dinâmica político-social também converge para a valorização da natureza e das diferenças espaciais. Por um lado, movimentos sociais demandam respeito à natureza autonomia local; por outro, dada a crise econômico-financeira e política em que mergulhou, o Estado fica impossibilitado de se manter como executor exclusivo do processo de desenvolvimento, exigindo parceiros e configurando uma nova relação público-privada.

Expressão e instrumento das mudanças em curso, o desenvolvimento sustentável é um modelo que visa conciliar os conflitos que marcam a transição do final do milênio e implementar uma nova relação sociedade-natureza condizente com o novo modo de produzir. Propõe uma regulação do uso do território, segundo três princípios básicos: 1) a eficácia, referente à nova racionalidade de poupança de recursos e incorporação de informação e tecnologia nos produtos e processos; 2) a valorização da diferença, referente a identificação e potencialização das vantagens competitivas de cada território; 3) a descentralização, constituindo nova forma de governo em parceria, que identificamos como gestão do território, expressão da nova relação público-privada. A novidade histórica do novo modelo de desenvolvimento é que, embora seguindo esses princípios gerais, ele não pode ser transposto automaticamente para todos os lugares. Pois que se fundamenta na valorização da diferença e nas vantagens competitivas de cada território.

A experiência secular das tentativas de ocupar e desenvolver a Amazônia, as distâncias a vencer, a diversidade social e a força da natureza, ajustam-se à esta tendência; ensinam que a estratégia de desenvolvimento não pode pretender se exercer continuamente em todo o extenso território - nem em todos os lugares, nem em tempos idênticos - sob pena de dispersão excessiva da população e dos investimentos, e de maior degradação ambiental. A estratégia terá que ser gradual e pluralista, integrando ritmos, níveis de densidade tecnológica no uso dos recursos e formas de acesso à infra-estrutura econômica e social diversificados. Trata-se, pois, de alcançar velocidade de transformações através da valorização das diferenças, definindo técnicas e ritmos adequados a cada lugar segundo suas condições específicas.

A gestão ambiental é uma prática indispensável para efetuar essa passagem. As três maiores funções da gestão ambiental são o zoneamento, o monitoramento dos padrões e problemas da degradação ambiental, e o fortalecimento das normas embutidas na legislação. E o zoneamento é o instrumento mais importante, que se tornou disponível recentemente devido, justamente, aos avanços tecnológicos na década de 1980.

2. O ZEE COMO INSTRUMENTO TÉCNICO DE INFORMAÇÃO SOBRE O TERRITÓRIO E DE REGULAÇÃO DE SEU USO

O esclarecimento da finalidade do ZEE constitui a questão central da operacionalização da metodologia, orientando a definição das unidades territoriais básicas de informação e gestão, dos indicadores e a própria capacitação das equipes estaduais.

O programa de ZEE da Amazônia Legal (assim define o ZEE:

- o ZEE é entendido como "um dos instrumentos para a racionalização da ocupação dos espaços e de redirecionamento de atividades" (pg. 3), "subsídio a estratégias e ações para a elaboração e execução de planos regionais em busca do desenvolvimento sustentável" (pg. 4).

- a finalidade do ZEE é "dotar o Governo das bases técnicas para espacialização das políticas públicas visando a Ordenação do Território" (p. 4).

- por sua vez, "a Ordenação do Território é entendida como expressão espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica" (pg. 3), tal como definida na Carta Européia de Ordenação do Território (1983).

De acordo com o exposto na questão 2, o ZEE é um instrumento politíco e técnico do planejamento cuja finalidade última é otimizar o uso do espaço e as políticas públicas. Esta otimização é alcançada pelas vantagens que ele oferece, tais como:

a) é um instrumento técnico de informação sobre o território, necessária para planejar a sua ocupação racional e o uso sustentável dos recursos naturais:

- prov^uma informação acurada;

- provê uma informação integrada em uma base geográfica;

- classifica o território segundo suas potencialidade e vulnerabilidade;

b) é um instrumento político de regulação do uso do território:

- permite integrar as políticas públicas em uma base geográfica, descartando o convencional tratamento setorializado de modo a aumentar a eficácia das decisões políticas;

- permite acelerar o tempo de execução e ampliar a escala de abrangência das ações;

- informa o processo de tomada de decisão para gestão do território favorecendo a negociação entre as várias esferas de governo e entre estas, o setor privado e a sociedade civil, isto é, um instrumento para a construção de parcerias.

c) é um instrumento do planejamento e da gestão para o desenvolvimento regional sustentável. Significa que não deve ser entendido como um instrumento apenas corretivo, mas também ativo, estimulador do desenvolvimento.

O ZEE portanto, não é um fim em si, nem mera divisão física, e tampouco visa criar zonas homogêneas e estáticas cristalizadas em mapas. Trata-se sim, de um instrumento técnico e político do planejamento das diferenças, segundo critérios de sustentabilidade, de absorção de conflitos, e de temporalidade, que lhe atribuem o caráter de processo dinâmico capaz de agilizar a passagem para o novo padrão de desenvolvimento. A economia de tempo na execução reside justamente no fato de descartar o tratamento setorial das políticas públicas, partindo de contextos geográficos concretos neles implementando políticas já territorialmente integradas; de ampliar a escala de abrangência das ações que passam a ser zonas, e não mais pólos pontuais; de favorecer a competitividade sistêmica entre as zonas.

Se regular o uso do espaço e otimizar as políticas públicas constituem a finalidade última do ZEE, há finalidades intermediárias segundo a escala geográfica em que o zoneamento é aplicado. Assim, à escala global, o zoneamento tende a conceber toda a Amazônia Sul-Americana como uma imensa zona a ser preservada. Na escala nacional, que é a de interesses gerais, trata-se da regulação do uso do território nacional que é estratégica; a finalidade do ZEE nesta escala é otimizar o uso da grande reserva de terras e recursos do país, reconhecendo e direcionando as grandes tendências que a estruturam. É complementada pela escala macro-regional, em que o ZEE deveria proporcionar a visão de conjunto da região, setorizada em macro zonas de intervenção (Pg. 10, PZEEAL), num diagnóstico Ambiental previsto para ser elaborado pela FIBGE, na escala de 1:1.000.000. É diversa a finalidade à escala regional. O ZEE deve identificar áreas prioritárias a serem detalhadas (1:250.000), e segundo o interesse dos estados (pg. 7 PZEEAL). Trata-se de uma escala intermediária para regular o uso do solo, segundo o que é conhecido como "land use planning", mais eficiente à escala de 1:100.000.

As previsões iniciais do Programa, contudo, não se concretizaram plenamente. A macro-setorização a ser obtida com o Diagnóstico Ambiental não está disponível, e quanto à escala regional, os Estados iniciaram cada um, o seu próprio zoneamento. Esta tendência foi fortalecida pelo PPG7 que , liberando recursos para este fim, atribuiu a sua execução aos Estados, que deverão até o fim do ano de 1995, selecionar pelo menos uma área a ser alvo do ZEE.

Trata-se, portanto, nas diferentes escalas, de identificar não áreas segundo sua homogeneidade, mas, sim, a bio-sócio-diversidade, ie, as diferenças. As questões que se colocam quanto à metodologia, são: a) a definição das unidades territoriais de análise, células elementares de armazenamento da informação; b) a integração das informações dos sistemas naturais e socio-econômicas que, com lógicas distintas, constitum duas matrizes de dados espacializados, razão pela qual o SIG é decisivo no ZEE.

A compatibilização destas iniciativas na escala regional é possível e desejável. Entendendo-se o ZEE como um processo, as áreas a serem selecionadas pelo Estado constituem as primeiras do ZEE ao nível regional.

3. Viabilidade do ZEE

A análise da área selecionada e de suas diferenciações internas, por si só, não garante o ZEE. A transformação das áreas em zonas é um processo político-jurídico envolvendo três elementos centrais:

a) uma legislação pertinente;

b) capacitação técnica para executar , legislar e gerir o ZEE.

c) um modelo de gestão que assegure a participação de todos os atores de modo a garantir o cumprimento da legislação;

As Zonas Ecológico-econômicas são porções delimitadas do território cujo uso é regulado por normas estabelecidas pelo Estado. Como está explicito no próprio termo, o conceito de zona ecológico-econômica sintetiza duas dimensões básicas: a ecológica, que reflete as limitações e potencialidades de uso sustentado dos recursos naturais e a econômica, que manifesta as aspirações de desenvolvimento humano das comunidades que habitam e retiram seu sustento do território.

Embora seja usualmente utilizada como sinônimo de região, a zona ecológico-econômica possui alguns atributos que lhe são próprios. Primeiro, porque exprime o conceito geográfico de zonalidade, isto é uma certa uniformidade ecológica em função da distribuição de energia na superfície da Terra. Segundo, porque do ponto de vista econômico possui um perímetro bem definido no território, onde as normas de regulação do seu uso devem ser socialmente aceitas e cumpridas.

Antes de construir capacidades efetivas para o uso das tecnologias avançadas e para legislar, é necessário alcançar um consenso mínimo sobre o processo, e sobre as instituições e pessoas a serem nele engajadas. O conceito

biofísico do ZEE deve ser superado, incluindo dados sócio-econômicos e suas relações com os incentivos para induzir as opções; não existe um único uso ótimo da terra, nem a tecnologia sozinha é capaz de identificá-lo; a regularização da propriedade da terra é essencial sob risco do ZEE acentuar os conflitos regionais e deve ser negociada; um processo de regulação baseado somente em legislação restritiva não tem condições de funcionar. Ademais, em associação com o ZEE, devem ser fortalecidas as atividades de monitoramento e fiscalização, representando um desafio extra tendo em vista o tamanho dos estados, a dispersão das atividades e a fraqueza e falta de integração das instituições ambientais.

A gestão descentralizada, ou seja, a negociação, é pois, essencial, e envolve dois elementos da dinâmica político-social, ambos associados ao desenvolvimento sustentável: a participação da sociedade civil e a questão institucional. O avanço na organização da sociedade civil foi patente na década de 1980, expresso nos movimentos sociais por autonomia, neles ressaltando o papel das ONGs. Organizados em redes globais articuladas a contextos territoriais locais, esses movimentos tiveram peso político crescente. A questão institucional diz respeito à transformação do papel do Estado. Afetados pela crise fiscal, financeira e política e pela globalização conduzida por grandes bancos e corporações, e também pelos movimentos sociais, os Estados Nacionais deixam de ter condições de ser os atores exclusivos do processo de desenvolvimento que se torna "compartilhado", envolvendo parcerias com o setor privado e com a sociedade civil organizada.

Estas mudanças se manifestam no processo de planejamento. Já na década de 1970, tornara-se patente a incapacidade do planejamento se manter em bases técnicas centralizadas, na medida em que apresentava dificuldades crescentes em controlar as variáveis econômicas, políticas e ambientais do

território. Passou a necessitar por um lado, do conhecimento da variedade de condições ecológicas e criativas locais e da informação acurada sobre os lugares e, por outro lado, de novas formas de controle social. Fato novo no planejamento, é, pois, a incorporação do princípio das relações de poder, superando o mero escopo da administração e das finalidades econômicas. Para tanto, desenvolve-se a prática de gestão do território, em que os esforços do desenvolvimento são baseados na parceria construtiva entre todos os atores envolvidos, através da discussão direta, onde normas e ações são estabelecidas e responsabilidades e competências são definidas, em todas as etapas do processo. Em suma, a gestão é a expressão da nova relação público-privada.

As mudanças assinaladas estão presentes no Brasil e na Amazônia, exigindo a implementação do planejamento com base na gestão do território. Quanto aos movimentos sociais, basta lembrar que somente o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) congrega mais de 300 entidades. A pressão desses movimentos, integrados em redes internacionais, influiu no aprofundamento de recortes territoriais representados pelas terras indígenas, unidades de conservação, reservas extrativistas, etc. Recortes correspondentes à afirmação de novos atores que reivindicam o direito de compartilhar das decisões sobre o destino das áreas em habitam; recortes que são parte integrante do processo de ZEE.

Do mesmo modo, a fraqueza institucional é flagrante na Amazônia e, sobretudo, na área ambiental. Os princípios e mecanismos administrativos da política ambiental estabelecidos com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (1981) foram reforçados na Constituição de 1988 que ampliou o papel dos estados e municípios na gestão ambiental, atribuindo aos estados a competência da legislação ambiental adequada às suas situações particulares,

segundo as normas gerais e padrões mínimos estabelecidos pelo Governo Federal. Tratam-se, pois, de instituições ainda em processo de implantação. Os Órgãos Estaduais do Meio Ambiente (OEMAs) começaram a ser criados na virada da década de 1980, e nem todos criaram legislação ambiental e regulações ou códigos correspondentes. Embora todos os estados iniciassem uma estruturação para exercer o seu mandato, é grande a diversidade no grau de estruturação alcançado. Acresce, a presença de múltiplas entidades federais com superposição de competências, e sem integração umas com as outras, bem como a falta de capacitação de pessoal.

A definição das normas técnicas e administrativas não pode ser dissociada dessa realidade, exigindo o fortalecimento institucional e a participação da sociedade civil em todas as etapas do processo, superando o risco de se constituir em mero exercício no papel.

Significa a necessidade de ouvir todas as vozes, envolvendo representação não só de ONGs mas de todos os segmentos da sociedade civil organizada - dos empresários ao trabalhador rural -, sem o que, não existe negociação. A definição da forma de assegurar essa representação é um desafio à implementação do ZEE, ressaltando nesse contexto, a participação municipal, na medida em que o município é a expressão concreta da sociedade local.

A regulação é o cerne do ZEE. Há, contudo, posições diversas quanto ao caráter do ZEE – se deve ser apenas indicativo ou se dever ser normativo. Reconhece-se que normas rígidas correm o risco de não as verem cumpridas e de rapidamente se tornarem obsoletas em face da dinâmica da ocupação. Por outro lado, reconhece-se a necessidade de um corpo mínimo de normas como inerente à regulação.

A solução parece ser uma normatização "flexível", isto é, o menos rígida possível, capaz de ser continuamente atualizada, e fruto da ampla participação social.

É a participação social no processo de elaboração das normas legais que garante a sua legitimidade e mesmo a sua utilização. Leis, decretos e resoluções podem ser editados durante ou depois do processo de ZEE, legitimando o que está sendo feito, assim contribuindo para consolidar a legislação ambiental do estado.

Em suma, o ZEE será viável se corresponder às suas aspirações; por seu turno, nesse caso, torna-se um instrumento para a gestão democrática do território.